

Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional¹

Alberto Castillo Castañeda²

Docente de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás (Colombia)

Investigador Asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (icei-ucm)

albertocastillo@icei.ucm.es

“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”.

Declaración de Robert Schuman,
9 de mayo de 1950³

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera ha puesto de manifiesto los problemas estructurales que tiene la Unión

Europea en torno a la consolidación de una postura común en concordancia con sus valores constitutivos y la voluntad de consolidarse como un actor global. Sobre la base de este supuesto, el presente artículo plantea de manera analítica las principales bases de las relaciones de la Unión Europea en torno a los elementos de poder.

En el primer apartado se realizará una aproximación a los cambios estructurales que en el mundo actual están surgiendo, destacando la transición del poder de Occidente a

¹ Artículo presentado como ponencia en la conferencia organizada por la Universidad Externado de Colombia el 9 de mayo de 2013 con motivo del “Día de Europa”. Reitero mi total agradecimiento a los profesores Miguel Martínez, Rafael Piñeros y Miguel Benito por propiciar espacios para el análisis y el debate académicos.

² Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor.

³ Para acceder al texto íntegro de la declaración véase: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm

Oriente basado en la posible nueva configuración geopolítica y geoeconómica del sistema internacional, tomando en consideración elementos analíticos como la interdependencia, la globalización y la polaridad respecto al papel de los países emergentes en estas nuevas dinámicas.

En el segundo apartado se describirán de manera general las percepciones que tanto la ciudadanía como los gobiernos europeos tienen sobre su proyecto regional. Para tal objetivo se expondrán los valores, los principios y la autorrepresentación sobre los que versa la actuación exterior europea sobre la base de declaraciones y documentos constitutivos que señalan un eje central que es su rol como potencia normativa internacional.

Finalmente, en el último apartado se analizará el futuro de la Unión Europea sobre la base del concepto de poder y sus diferentes componentes analíticos, para finalmente dar algunas recomendaciones en donde el prestigio, la re-europeización y la coherencia de la política exterior tienen una singular importancia.

UN MUNDO EN CAMBIO: DEL OCCIDENTALISMO AL ORIENTALISMO

Después de la caída del muro de Berlín se intensificaron y aceleraron procesos transformadores de los Estados a través de diversas dinámicas interrelacionales⁴ que han configurado —y siguen configurando— la arquitectura

de la sociedad internacional. En las dos últimas décadas, los Estados no han dejado de acortar distancias a través de formas multilaterales de organización en donde no solo los elementos constitutivos del poder clásico son determinantes, sino que también se han comenzado a incluir nuevos elementos de poder blando que han hecho que la presencia de nuevos Estados del sur y del oriente se haya fortalecido.

El tablero político internacional que se encamina cada vez más hacia un sistema multipolar está ocasionando algunos cuestionamientos sobre la capacidad de la gobernanza global para la configuración de respuestas idóneas y eficaces con el objetivo de hacerle frente a los nuevos problemas comunes y riesgos internacionales de manera colectiva, tales como las crisis financieras, las migraciones, el terrorismo, los Estados frágiles, la seguridad energética y alimentaria. Algunas variables tradicionales como el número de habitantes, el acceso a tecnologías avanzadas, los recursos militares y el crecimiento económico hacen que potencias emergentes como China, India, Brasil, Indonesia, Rusia y Sudáfrica tomen relevancia en esta nueva configuración internacional.

Actualmente, la sociedad internacional no se encuentra del todo en un sistema multipolar debido a que no es claramente sencillo poder hacer un análisis comprehensivo de todas las variables dentro de las diferentes configuraciones que tienen los actores en la distribución del poder, ya que es indispensable distinguir

⁴ Para mayor información sobre las diferentes dinámicas y procesos de cambio (mundialización y universalización, creciente interdependencia, globalización, heterogeneización, estatalización y humanización) de la sociedad internacional véase Arenal (2001).

los diferentes niveles de análisis en el sistema internacional. Sin embargo, si tomamos el aspecto del ámbito militar dentro de la actual arquitectura global, Estados Unidos de América (en adelante, EE.UU.) se posiciona unilateralmente como potencia hegemónica. Por otro lado, en un segundo nivel, en donde se analicen los aspectos económicos, el panorama se diluye aún más hacia un sistema multipolar, debido a que, aunque EE.UU. es un actor relevante de este nivel, no es el único con un peso determinante (Nye, 2004, en Nolte, 2006, p. 9). Cabe mencionar que estos niveles de poder tradicional no pueden ser intercambiables, pues las dimensiones son complementarias mas no sustitutivas, es decir, es necesario realizar un análisis multinivel de las categorías de poder dentro de un área o región determinada para poder determinar el sistema concreto en el cual nos encontramos abocados. De ahí que algunos autores, como Samuel P. Huntington, denominaran el sistema actual como “unimultipolar” dado el enfriamiento del unipolarismo en un multipolarismo remanente⁵.

El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)⁶ elabora un *ranking* en donde se establece un posicionamiento global de los países según dimensiones como la economía, la defensa, las migraciones y el turismo, la cultura y la ciencia, y la ayuda al desarrollo. Lo anterior permite establecer, a través de una medición general y agregada, la presencia exterior de los países. El IEPG 2012 ha determinado que la

presencia de los países de Oriente respecto a la presencia relativa de los países occidentales va aumentando paulatinamente, reduciéndose cada vez más las brechas diferenciales existentes. Un claro ejemplo de esta situación, como se puede observar en la tabla, es la posición 13 que ocupaba China en 1990 en el *ranking* de presencia global, y el puesto 4 que actualmente ostenta; es decir, en 22 años ha logrado escalar 9 posiciones. De igual manera, algunos países como Singapur, Brasil, India y Corea del Sur han mejorado su presencia global escalando en los últimos años posiciones determinantes (ver tabla 1).

Algunos autores (Barbé, 2012; O'Neill, 2001; Amsden, 2001) han analizado el trasvase de la actividad económica y del poder mundial del atlántico al pacífico. Específicamente, Esther Barbé (2012, p. 93) ha denominado estos cambios de transición de poder en el sistema internacional como un “orden mundial posoccidental”.

Desde el 2001, cuando Jim O'Neill, director de investigación económica de Golman Sachs, escribió el ensayo titulado “Building Better Global Economic BRIC”⁷ en donde acuñó el acrónimo BRIC y puso de manifiesto la capacidad económica que tendrían países como Brasil, Rusia, India y China en la economía global en los años venideros, comenzaron a tomar relevancia dichos países no solo por su influencia económica en los mercados globales sino también por su peso fundamental en otras

⁵ Para profundizar sobre el debate véase Sanahuja (2008).

⁶ Para ampliar información sobre el IEPG véase Molina y Olivie (2011).

⁷ Para acceder al documento completo véase O'Neill (2001).

TABLA. RANKING DEL IEPG (20 PRIMERAS POSICIONES)

2012			2011		1990	
Puesto	País	iepg	Puesto	D	Puesto	D
1	Estados Unidos	1.012,3	1	=	1	=
2	Alemania	390,7	2	=	3	+1
3	Reino Unido	347,5	3	=	5	+2
4	China	308,4	5	+1	13	+9
5	Francia	297,5	4	-1	4	-1
6	Rusia	243,7	7	+1	2	-4
7	Japón	237,4	6	-1	6	-1
8	Países Bajos	218,3	8	=	9	+1
9	Canadá	194,1	9	=	8	-1
10	Italia	171,5	10	=	7	-3
11	España	162,8	11	=	10	-1
12	Arabia Saudí	152,1	15	+3	12	=
13	Australia	149,4	12	-1	14	+1
14	Corea del Sur	146,1	13	-1	19	+5
15	Bélgica	132,6	14	-1	11	-4
16	India	108,0	17	+1	20	+4
17	Singapur	106,3	16	+1	25	+9
18	Suiza	97,0	18	=	15	-3
19	Brasil	94,2	20	+1	23	+4
20	Suecia	87,7	19	-1	17	-3

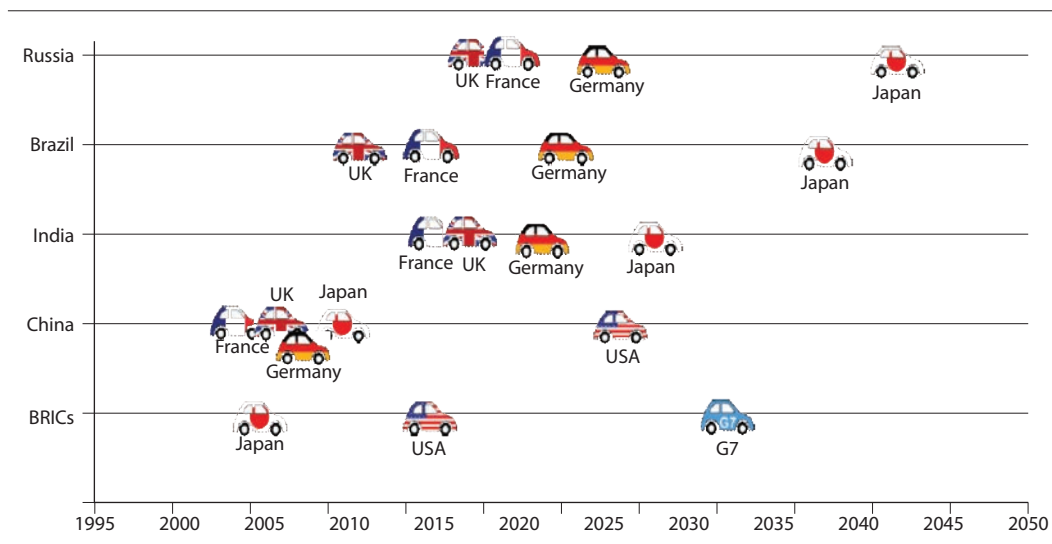
Fuente: IEPG (2012).

variables tales como su población, territorio, recursos naturales y energéticos.

Según el pronóstico realizado por Goldman Sachs en el año 2011⁸, como se puede apreciar en la figura 1, el alcance del producto interno bruto (PIB) agregado del conjunto de

los BRIC superará al de los países desarrollados que constituyen el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) en el año 2035. Estas proyecciones han sido ajustadas a las inicialmente planteadas en el informe del 2003⁹, debido a que se han pro-

⁸ Para acceder al documento completo véase Wilson, Trivedi, Carlson y Ursúa (2011).

FIGURA 1. ALCANCE DE LOS BRIC A LOS MERCADOS DESARROLLADOS

Los coches muestran el año en el que los BRIC superan en PIB (USD) al país correspondiente.

Fuente: Wilson, Trivedi, Carlson y Ursúa (2011).

ducido de manera más rápida los cambios en la economía global en cierto modo acentuados por la crisis financiera mundial, que ha hecho reducir las brechas existentes entre los países, sin que necesariamente haya existido un crecimiento acelerado.

De igual forma, de manera desagregada podemos observar cómo China en el 2010 superó economías como las de Francia, Reino Unido, Alemania y Japón, y se prevé que para el año 2030 haya superado a EE.UU. en PIB.

Para el 2050 se espera que los BRIC alcancen el 40 % del PIB mundial, y tomando en consideración los mercados emergentes este porcentaje alcanzaría el 73 %, un claro avance en cuanto a la colaboración del PIB mundial que se registraba en 1980 donde alcanzaban

un 18 % y en 1990 rondaban la cuota de 23 % (Wilson, Trivedi, Carlson y Ursúa, 2011, p. 5).

No solo el mundo está cambiando de manera acelerada en torno a componentes geoeconómicos. De modo similar, geopolíticamente nos encontramos ante un mundo cada vez más interdependiente, como definirían Keohane y Nye (1988, pp. 22-23) aquella situación donde los efectos de la dependencia simétrica se presentan en los diferentes actores, sean estatales o no, favoreciendo la cooperación cuando los beneficios de la interdependencia superen los costos de la misma. La elevada interdependencia pone de manifiesto la exposición de los países a nuevos riesgos y amenazas que se propagan fácilmente entre las fronteras cada vez más porosas, y la lucha contra los mismos

⁹ Ajustadas del informe "Dreaming with BRICS: The Path to 2050" (Wilson y Purushothaman, 2003).

requiere de respuestas concertadas y globales. Tales nuevas amenazas pueden ser la seguridad energética, la proliferación nuclear, el terrorismo, los Estados frágiles, las crisis financieras, el cambio climático, las epidemias, entre otros. A través de instituciones multilaterales y la cooperación entre los Estados se puede dar solución a dichos problemas.

El fenómeno de la interdependencia ha hecho que los Estados-nación reduzcan su ámbito de actuación ya que la creación de redes económicas catalizadas a través de enlaces tecnológicos cada vez más afinados hacen que la influencia estatal sea minimizada por el carácter transnacional de las relaciones. A raíz de esto, se incorpora en el debate internacional la trascendencia e importancia de la influencia de las políticas internas en la sociedad internacional y viceversa.

La interdependencia como fuente de poder ha determinado que se genere colaboración entre los Estados a través de la coordinación de sus políticas, y por medio también de la adaptación a los esquemas de conducta colectivos que podrían proporcionar el establecimiento de un régimen internacional en el cual el ordenamiento internacional se conciba desde la óptica de tradición kantiana, es decir, que los Estados se relacionen a través de normas morales e imperativos categóricos que instauran un ordenamiento jurídico internacional. Debido a lo anterior, los altos niveles de interdependencia que pueden existir, por ejemplo, en los Estados desarrollados, proporcionan en el propio cálculo un elevado costo que, de hecho, la guerra puede ocasionar. A este tipo de modelo se le conoce como complejo interdependiente o complejo relacional, el cual es un ideal tipo

de mutualidad. El desarrollo de la interdependencia, a través de la cooperación tecnológica y económica, entre otras, impregnará el sentido de unidad y de seguridad de sus miembros en el marco de la teoría de la integración.

Pero el ascenso de los nuevos países del sur y oriente ha puesto de manifiesto el gran peso de la concepción política westfaliana en donde el Estado-nación y la protección a la soberanía y autonomía han tomado un papel relevante en la configuración de las relaciones internacionales. De igual forma, estos Estados pueden desarrollar un multilateralismo de naturaleza *defensiva o revisionista* (Sanahuja, 2013, pp. 42-45). En el caso del multilateralismo defensivo, este sistema se configura dentro del derecho internacional fundamentado en el respeto de la soberanía, no intervención y autodeterminación, en donde las instituciones de gobernanza global surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son instrumentos de dominación del poder hegemónico de EE.UU. que propician normas de control que restringen la actuación del Estado-nación. Por otra parte, el multilateralismo revisionista concibe el cambio de poder del norte al sur, del atlántico al pacífico, donde los países emergentes asumen el papel de *ruler makers* y *ruler takers* para demandar cambios institucionales y la disminución de la brecha de poder. En ambos casos, la estructura actual de la gobernanza global no responde a la realidad y las necesidades de los países emergentes.

No quiere decir esto que los valores e intereses de los países emergentes sean diferentes a los occidentales, pues en general, desde una óptica racionalista del poder estructural se

resaltan los intereses y las ambiciones a nivel internacional que ocasiona la competición de los Estados y la difícil puesta en marcha de estructuras de gobernanza global, con instituciones y normativas que sean eficaces, legítimas y representativas del actual orden mundial. Lo anterior pone en el debate el posible escenario de apolaridad internacional en el cual ningún actor u organismo multilateral tenga las capacidades, la voluntad o esté legitimado por los demás actores para gobernar el sistema.

Por otro lado, como menciona Olivie (2013):

la presencia no económica de los grandes países emergentes como China o Brasil esta creciendo también por la vía de la cooperación al desarrollo o incluso de la dotación de equipamientos militares, persiste la duda de si su proyección, eminentemente económica hasta la fecha, se adaptará a un mundo en el que las diversas formas de presencia blanda han ido cobrando fuerza desde la caída del muro de Berlín.

Un indicador de esta presencia blanda de estos dos países ha sido, para China, la organización de los juegos olímpicos en 2008, el impulso en los últimos años de su producción cinematográfica y el establecimiento de diferentes institutos para difundir su cultura a lo largo del globo. Por su parte, Brasil es sede en 2014 del mundial de fútbol y en 2016 de los juegos olímpicos. La organización de estos eventos representa en cierto modo el reconocimiento de su inserción en el ámbito internacional y la consecución de un escaparate para lograr una buena imagen en el mundo, ya que los beneficios económicos que generarían estas iniciativas —si los hay— son bastante cuestionables.

Finalmente, la presencia global de los países emergentes, como se mencionó, ha estado más enfocada hacia el ámbito económico ya que en los campos militares, tecnológico, científico, cultural y social aún es bastante incipiente.

PERCEPCIONES Y VISIONES DEL PROYECTO REGIONAL EUROPEO

La Unión Europea (UE), como proyecto regional, ha sido sinónimo de garantía de estabilidad interna, defensora y propulsora de la paz, la democracia y la prosperidad. Estos fueron los ideales sobre los cuales, después de la Segunda Guerra Mundial, los padres fundadores europeos como Adenauer, Monnet, Schuman y Gasperi, basaron la consolidación de las Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Euratom y la Comunidad Económica Europea) a las que se les añadiría posteriormente la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Judicial y Policial.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en su título V establece las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común, que fundamentan los intereses y la identidad de la UE respecto al exterior. Un rasgo fundamental de dicho tratado ha sido la suscripción de esta comunidad política de derecho a los principios y valores de la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En su artículo 21 numeral 1 dicho Tratado establece que:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

Igualmente, en su artículo 2, en la definición de políticas comunes y acciones en ámbitos de las relaciones internacionales, el párrafo h) promueve la consolidación de “un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”¹⁰. Las anteriores disposiciones articulan el multilateralismo al cual se suscribe la UE, en donde se resaltan los valores compartidos y una identidad comunitaria en torno a la construcción de una gobernanza global para dar respuesta multilateral cooperativa y pacífica a los problemas comunes.

En este primer sentido, la configuración de Europa en sus disposiciones de política exterior responde claramente a una autodefinición como potencia civil y normativa mundial, es decir, potenciando fundamentalmente su poder blando a través de su propia consolidación como zona de paz, el respeto a la democracia,

los derechos humanos y la solidaridad. Estos factores propios constitutivos son aquellos que han hecho de la UE un actor relevante diferenciado y categorizado en el multilateralismo respecto a otros actores de la esfera internacional.

Otra muestra de la autodefinición de la UE como potencia normativa se puede observar en la Declaración de Laeken en diciembre de 2001¹¹, cuando se concibe como:

el continente de los valores humanistas, la Carta Magna, el Bill of Rights, la Revolución francesa, la caída del Muro de Berlín. El continente de la libertad, de la solidaridad y, sobre todo, de la diversidad, lo que implica el respeto de las lenguas, culturas y tradiciones de los demás. La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión solo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho.

Adicionalmente, la UE se adjudica la responsabilidad de la gobernanza de la globalización para lograr, como expone Aldecoa (2003, p. 2), incidir en esa globalización y “erigirse en una alternativa a la misma desde el modelo europeo de sociedad del bienestar y la visión europea de las relaciones internacionales, lo que solo se puede lograr desde la profundización en su propio modelo político, económico y social”.

En palabras de Durao Barroso (2008, citado en Barbé, 2012, p. 97), la UE está “mejor preparada que cualquier otra potencia para

¹⁰ Para ampliar información sobre el Tratado de la Unión Europea véase: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:es:PDF>.

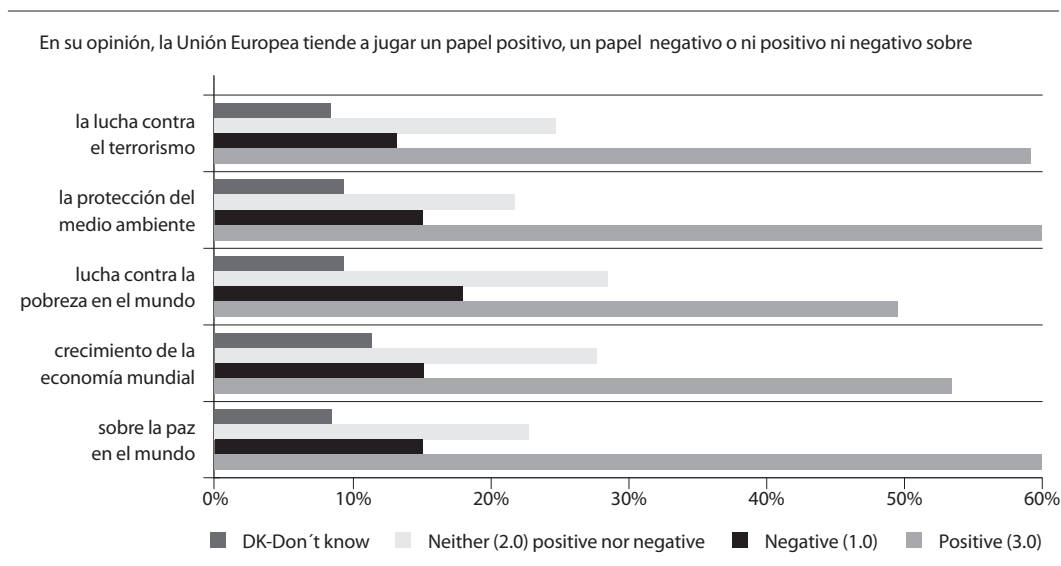
¹¹ Para ampliar información sobre la Declaración de Laeken sobre: El futuro de Europa véase: <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>.

proponer, no imponer, los principios organizativos y valores del orden global y puede ayudar a crear las normas de la globalización más justas si extiende sus normas y reglas para regular las interacciones globales”. En resumen, una potencia que está humanizando la mundialización a través de principios como la equidad, la solidaridad y el desarrollo sostenible. Aunque no sobra señalar que el poder blando no es la única estrategia europea a la vista, Catherina Asthon (2013)¹², alta representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, “ve en la combinación entre ‘poder duro’ y ‘poder blando’ el elemento distintivo del servicio europeo de acción exterior” en donde el ejemplo más representativo sería la

intervención en Somalia, que dio excelentes resultados.

Las percepciones de los ciudadanos europeos en torno a los principios constitutivos sobre los cuales se basa la actuación exterior de la UE son bastante concluyentes. Los datos que arroja el Eurobarómetro 2006, en relación con la opinión que tienen los ciudadanos del papel de la UE en aspectos como la lucha contra el terrorismo, la protección del medioambiente, la lucha contra la pobreza en el mundo, el crecimiento de la economía mundial y la paz en el mundo, nos indica que los marcos cognitivos de la ciudadanía se enmarcan en la categorización de la UE como una potencia normativa (figura 2). En todos los aspectos,

FIGURA 2. PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro (2006).

¹² Declaración realizada en el fórum Europa el 13 de junio de 2013, organizado en Madrid por Nueva Economía Fórum. Véase: http://noticias.lainformacion.com/politica/relaciones-internacionales/ashton-ve-en-la-combinacion-entre-poder-duro-y-poder-blando-el-elemento-distintivo-del-servicio-europeo-de-accion-exterior_01xbwttzcvxzcxjdsmp9N1/.

la visión positiva de la ciudadanía se ubica en torno al 50 y 60 % de las opiniones.

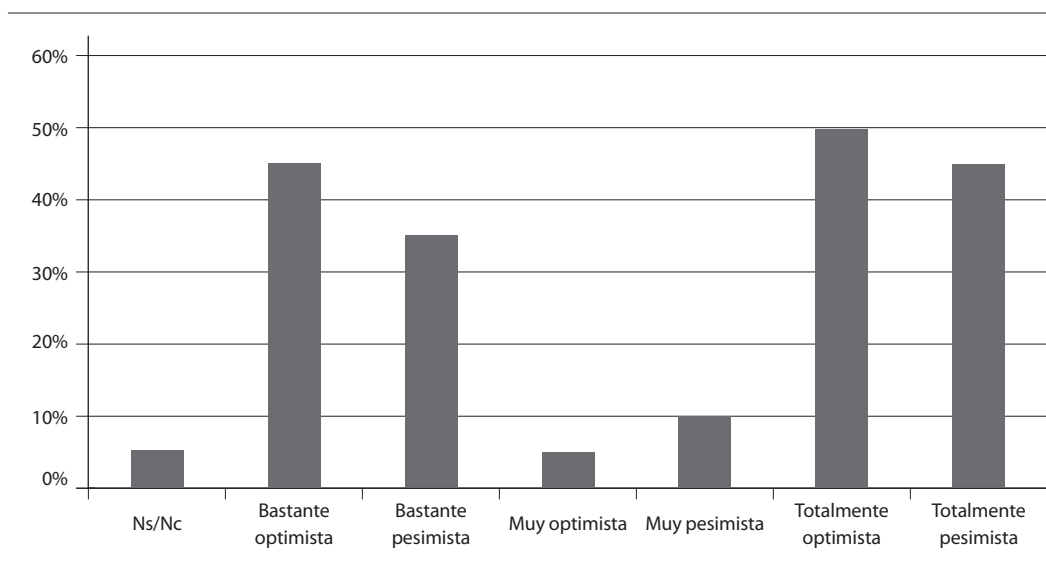
Sin embargo, la opinión de la ciudadanía en 2012 en torno a la evocación de la imagen general de la UE muestra una notable indiferencia en relación con la concepción general de la comunidad política de derecho, ya que el 39 % de las opiniones lo constatan, seguido por un 27 % de imagen positiva y un 22 % de imagen negativa. Del mismo modo, las percepciones de los ciudadanos europeos en torno al futuro y la relevancia de la UE, como se puede observar en la figura 3, constatan una disyunción entre las opiniones de los ciudadanos que se consideran totalmente pesimistas, con un 45 %, y por otro lado, un grupo totalmente optimista con un 50 %. Realizando el ejercicio de agregar las cifras en torno a las variables optimista y pesimista, eliminando los niveles de encuadre,

podemos afirmar en términos relativos que el 33 % de la población europea se considera optimista y el 30 % pesimista en torno al futuro del proyecto regional.

La crisis financiera ha acentuado los sentimientos de pesimismo e incertidumbre en torno al proyecto europeo. De modo similar, la crisis ha puesto sobre la mesa el debate del proyecto europeo, que en los últimos tiempos ha dependido principalmente de la moneda común en lugar de la unión política.

No cabe duda que la zona más afectada por la crisis financiera del 2008 ha sido la zona euro; en especial países como Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España han sufrido –y siguen sufriendo– los problemas causados por una mala gestión de las instituciones financieras, problemas de déficit y balanza de pagos. La construcción de esta idea generalizada de pe-

FIGURA 3. ¿DIRÍA QUE USTED ES MUY OPTIMISTA, BASTANTE OPTIMISTA, BASTANTE PESIMISTA O MUY PESIMISTA SOBRE EL FUTURO DE LA UE?



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro (2012).

simismo es amplificada a través de la influencia mediática¹³ y de grupos financieros de países como EE.UU. y Reino Unido, que con el ánimo de facilitar la categorización analítica de aquellos países europeos del sur, construyeron el acrónimo de PIGS (en inglés cerdos, un juego de palabra peyorativo), en muchos casos no ajustado a la realidad, ya que por ejemplo España cuenta con una menor proporción de deuda que el Reino Unido e incluso que Alemania.

Cuatro años después de estallar la crisis financiera, la UE ha enfocado todos sus esfuerzos y energías en la búsqueda de una solución para la crisis del euro, dejando a un lado, en cierto modo, la estrategia exterior para concentrarse en los ajustes de la región. Es así como los ámbitos estratégico y político han tenido un giro de introspección respecto a la búsqueda de soluciones y la articulación de una mayor integración política y económica interna.

En este orden de ideas se puede afirmar que los países miembros de la Unión Europea han puesto su énfasis en lograr respuestas nacionales más que regionales. Esta situación ha servido para catalizar sentimientos y posturas nacionalistas, populistas y chauvinistas en los diferentes Estados. Se pueden tomar como referencia casos como los territorios de Cataluña (España), Escocia (Reino Unido) o Flandes (Bélgica) que han aprovechado la crisis financiera para articular su discurso político que identifica la falta de autonomía como el principal obstáculo para lograr el pleno desarrollo de sus capacidades económicas, políticas y sociales. Igualmente, el resurgir del populismo

y chauvinismo en países como Francia, Grecia, Reino Unido o Austria, entre otros, es palpable si se tienen en consideración las encuestas y la intención de voto de los ciudadanos por partidos como Frente Nacional de Marine Le Pen (Francia), Aurora Dorada (Grecia), UPIK (Reino Unido) o el Ultranacionalista Partido Liberal (Austria). Todos estos partidos tienen como común denominador la concepción del orgullo nacional, el odio al extranjero y un sentimiento antieuropeísta. Este auge electoral de partidos nacionalistas para las próximas elecciones europeas a finales de mayo podría derivar en la conformación de una Eurocámara con fuerte propensión a la ingobernabilidad, con altos niveles de desconfianza en el proyecto regional europeo (Abellán y Pérez, 2013).

Luego de este temporal económico, la UE se encontrará ante una realidad internacional totalmente distinta, los epicentros geoeconómicos se han desplazado y el ámbito geopolítico presenta numerosos actores —algunos no estatales— que harán ajustar los intereses y valores que hace más de una década se habían definido como estrategia exterior. Steinberg (2013, p. 8) alude que en Europa existe una “burbuja de pesimismo” que terminará estallando y mostrará la potencialidad que tiene esta región para jugar un rol activo en la globalización.

Uno de los retos que ha supuesto la crisis financiera para la UE ha sido el mantener su prestigio, según establece Gilpin (1981, p. 31, en Barbé, 2012, p. 97): “mientras el poder se refiere a las capacidades económicas y militares de un Estado, el prestigio se refiere básicamente

¹³ Un ejemplo puede ser “Why Pigs Can’t Fly” (Reppert-Bismarck, 2008).

a las percepciones que los otros Estados tienen de las capacidades de un Estado y de su habilidad y voluntad para ejercer el poder”. Una potencia normativa consolidada solo se puede estructurar sobre la base del reconocimiento de países extrarregionales que le brinden legitimidad como tal. Por tal motivo, la UE ha perdido la ventaja que estaba construyendo a partir de su modelo y valores compartidos que se han puesto en entredicho a raíz de los efectos que las convulsiones económicas que han propiciado en sus propios Estados miembros.

PERSPECTIVAS Y DIMENSIONES DEL LIDERAZGO GLOBAL EUROPEO

En mayo de 2011 un grupo de expertos presidido por el exprimer ministro español Felipe Gonzalez, a solicitud del Consejo Europeo, emitió un informe titulado “Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades” (Gonzales *et al.*, 2010). Este informe se elabora sobre la base de reflexiones en torno a las consideraciones de la realidad europea e internacional, en donde resaltan que “los europeos nos encontramos en un punto crítico de nuestra historia. Que para superarlo tenemos que movilizar las energías de todos, en cada nivel de la sociedad –responsables políticos y ciudadanos, empresarios y trabajadores– en un renovado proyecto común”. Esta frase implícitamente considera que el proyecto actual europeo no podría responder satisfactoriamente a todas las necesidades que el ambiente regional e internacional demanda, por lo cual es necesaria una renovación integral e inclusiva del proyecto común.

Igualmente, en el año 2012 se establece el Club de Berlín compuesto por ministros de

once Estados que se reúnen para debatir sobre el futuro de Europa. Según lo que se recoge en el artículo del periódico *El País* de España, el 18 de septiembre de 2012 (Martínez de Rituerto, 2008), los miembros de este grupo dejaron plasmadas sus ideas para convertir a la UE en “un auténtico actor en la escena global”, por lo que podemos deducir que parten de la premisa de que la UE no es un actor global actualmente.

Una de las principales tareas que tiene que realizar la UE para lograr un liderazgo global es poner en orden su propia gobernanza interna por medio de la coordinación de procedimientos y políticas económicas. Dicha coordinación en la gestión de la crisis financiera ha resaltado por su ausencia; las respuestas han sido, en la mayoría de los casos, unilaterales y acentuando los desequilibrios financieros, presupuestarios y macroeconómicos. A partir del 2011 se estableció la necesidad de mayor coordinación con el fin de dar respuesta a los problemas del crecimiento y del empleo, tales medidas para reforzar el sistema de procedimientos de coordinación y vigilancia económica llegaron de la mano del paquete de seis medidas legislativas en 2011, la propuesta de la “unión bancaria” y el “mecanismo europeo de estabilidad” en 2012 y, finalmente, en 2013, la aprobación del paquete de dos medidas legislativas.

La gobernanza económica europea fue puesta a prueba con la crisis financiera, ya que reveló los problemas y las limitaciones de dicha arquitectura institucional que no articuló respuestas conjuntas sino que, en cambio, prevaleció la lógica de la salvaguardia propia en detrimento del bien común. Retomando las ideas del estructuralismo latinoamericano de autores como Prebisch, Theotonio Dos Santos,

André Gunder Frank, Mauro Marini, Celso Furtado, Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso, podemos extraer analíticamente los supuestos explicativos de la dualidad centro-periferia para analizar la relación que se genera en Europa sin la existencia de una gobernanza económica. Por tal motivo, dentro de la configuración europea de la economía-mundo nos encontramos países centro, como Alemania, Reino Unido y Francia que controlan el sistema financiero europeo, logrando aglutinar el poder económico y, por el otro lado, estarían los países del sur de Europa de formación periférica que se caracterizan por un modelo de producción primario basado en el sector servicios con poco valor agregado o productividad. El centro se beneficia de elevados costos de la deuda de los países periféricos para poderse financiar mucho más fácilmente pagando tasas de interés irrisorias.

Partiendo de la crítica pospositivista que realiza Robert W. Cox (1983), quien retoma las categorías de análisis de “hegemonía” de Antonio Gramsci, establece que en una primera instancia se debe hablar de “orden hegemónico” considerando que existe una estructura de dominación de varios Estados hegemónicos ante otros Estados con capacidades en estadios primarios. Las capacidades materiales son necesarias pero no suficientes para determinar la constitución del *hegemon*. Este mismo se establece, según el pensamiento gramsciano, con “la estructura de valores y entendimientos sobre la naturaleza del orden que permea un sistema de Estados y de entidades no estatales en su conjunto”. Por lo anterior es que el papel de Alemania como líder regional y *hegemon* europeo determina una serie de concepciones y

valores compartidos en la gestión de la política económica y social europea.

En cuanto a las dimensiones del liderazgo global europeo estas deben analizarse sobre la base de los tres niveles de poder; *el poder duro, el poder blando y el poder estructural*, acuñados por Joseph Nye y Susan Strange respectivamente. El poder ya no solo está basado simplemente en las capacidades económicas y políticas, sino que, debido a los procesos de interdependencia, ha incorporado las capacidades de influencia y configuración de las dinámicas de la sociedad internacional.

En este orden de ideas, en primer lugar, el poder duro se expresa en las capacidades tangibles militares y económicas resultado del dominio basado en una fórmula relacional coercitiva. El poder blando, en cambio, está tomando bastante relevancia a nivel internacional debido a que por medio de capacidades intangibles como la cultura, los valores y las instituciones se obtiene *prestigio* a nivel internacional logrando incidir en esta arena por el reconocimiento que se obtenga y por lograr que otros anhelan lo que se ha logrado (Nye, 2003, pp. 30-34). Finalmente, el poder estructural, más allá de basarse en capacidades propias, se enfoca en las relaciones que afectan las estructuras y dinámicas de dominio. Susan Strange (2011, p. 85) señala que la medición del poder estructural debe hacerse por la incidencia sobre los resultados y no por el mero dominio sobre las instituciones y la posesión de capacidades.

Los actores internacionales, definidos según Rafael Calduch (1991) como “todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación participativa eficaz y sig-

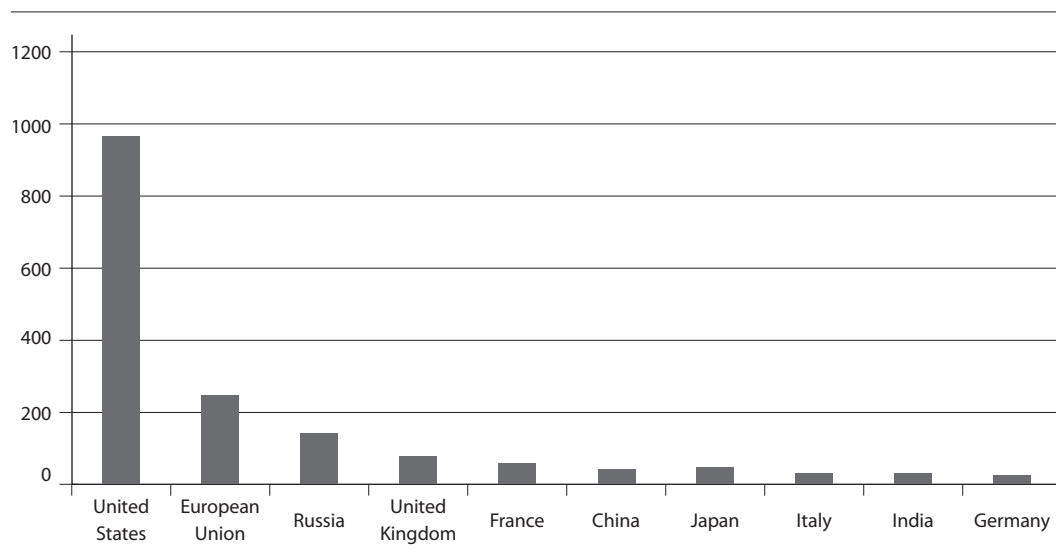
nificativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada sociedad internacional”, basan su poder cada vez más en términos blandos y estructurales, a través del control de redes, la difusión de sus valores y cultura, ya que los costos de dicho poder son mucho más reducidos y se basan en una forma relacional no coercitiva que viene determinada por un ambiente cada vez más interdependiente.

Tomando en consideración los elementos del poder duro, es indiscutible que EE.UU. sigue siendo el actor más relevante en la escena internacional. En este sentido, en el campo militar se abandera como la única superpotencia capaz de desplegar de manera efectiva su presencia militar a cualquier rincón del mundo e, igualmente, su capacidad de tropas y equipamiento es mucho mayor que la de los

demás países. En la figura 4 se observa cómo la distancia que separa a EE.UU. del resto de actores es abrumadora en este componente. Considerando el agregado de los países europeos se podría considerar a la Unión Europea como segunda potencia a nivel internacional, aunque no muy lejos de Estados-nación como Rusia. Esta posición de la Unión Europea en términos militares no sorprende debido a su vocación como potencia civil alejada de un fuerte componente militar.

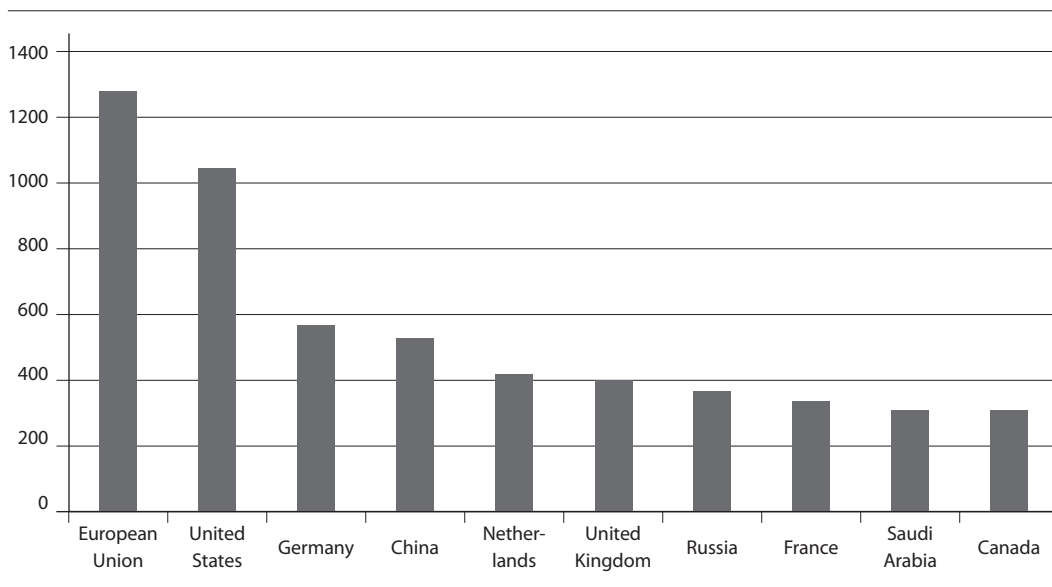
En el ámbito económico, la distribución de poder a nivel internacional es cada vez más difusa debido a los diferentes actores presentes, teniendo incluso en cuenta aquellos no estatales, como los transnacionales. Tomando en consideración el potencial de los diferentes Estados en relación con la energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversiones registradas en el año 2012, la figura 5 nos pre-

FIGURA 4. PRESENCIA MILITAR 2012 (TROPAS Y EQUIPAMIENTO MILITAR)



Fuente: elaboración propia a partir del IEPG (2012).

FIGURA 5. PRESENCIA ECONÓMICA 2012



Fuente: elaboración propia a partir del IEPG (2012).

senta las diez economías que tienen mayor presencia en el sistema internacional, en donde los tres primeros puestos serían para la UE, EE.UU y China, ya que Alemania estaría considerada dentro del cálculo de la UE, pero a efectos de visualizar el peso de la misma se ha preservado en dicha figura.

Si tomáramos en consideración a la Unión Europea como un actor unificado, esta constituiría la primera potencia a nivel económico por encima de los EE.UU; lamentablemente, no se ve muy clara la voluntad política en torno a un comportamiento unificado sobre la política monetaria sustentada en bases institucionales sólidas, como señala Steinberg (2013):

un banco central que actúe sin condiciones como prestamista de última instancia, una auténtica política común respaldada por un presupuesto federal,

una unión bancaria que incluya un fondo de garantía de depósitos común, un mecanismo de resolución de crisis bancarias paneuropeo, un supervisor único y el aprovechamiento de las ventajas de emitir una moneda de reserva global.

En la gobernanza económica mundial, entendida como aquel orden económico institucionalizado basado en negociaciones y en el imperio de la ley, el balance resultante para la UE es desalentador. La multipolaridad del escenario económico global está resaltando el poder económico de algunos países emergentes que han escalado cuota sobre la base de la recesión económica de los países en desarrollo, en especial de aquellos europeos. A partir de esta nueva incorporación de actores en el ámbito económico internacional se establece el foro de cooperación y consulta de los países para los

temas relacionados con el sistema financiero internacional, denominado el Grupo de los 20 (G-20).

Es en 2009, en la reunión mantenida en Pittsburgh, donde se estableció que el G-20 reemplazaría a grupos como el G-8 y G-14, y se han incorporado países europeos como España y Holanda a través de la figura de las invitaciones. En cualquier caso, un rasgo característico de este G-20 es la falta de coordinación en la posición de los países europeos.

En el sistema de gobernanza económica y financiera mundial, instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), o la Organización Mundial de Comercio (OMC) responden a las configuraciones resultantes de la Segunda Guerra Mundial, en particular de las surgidas del acuerdo de Bretton Woods, en donde Europa jugaba un papel determinante, por lo que sería necesaria una reforma de sus componentes para reavivar esta institucionalidad y dotarla de mayor legitimidad en una realidad internacional completamente diferente, en particular, en torno a la participación de los países emergentes de la economía global, que solicitan una mayor cuota de poder en estas instituciones.

Existe una postura sistemática en torno a la sobrerrepresentación de la UE en el BM y el FMI, por lo que otros países pugnan para realizar una reforma de estas instituciones. El peso más significativo que tiene la UE en un organismo internacional es en la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque esta presencia ha sido constantemente acusada de proteccionista y en contra de las buenas prácticas de la gobernanza (Closa, 2011, p. 15). Del mismo modo, debido a su actuación en la

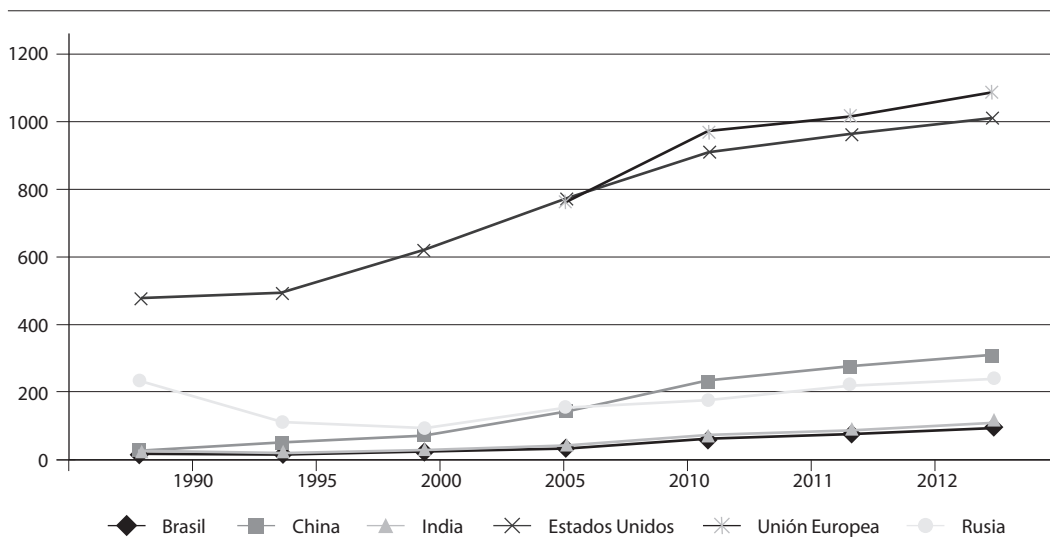
OMC, la UE ha llegado a ser identificada como una potencia neocolonial (Fioramonti, 2012, p. 158, en Barbé, 2012).

Con relación al FMI y el BM se demuestra que la actuación y participación individual de cada Estado es más beneficiosa para sus propios intereses que buscar consolidar una voz única aglutinando el peso de los votos de cada país miembro europeo en relación con la puesta en marcha de cuestiones comunes y trabajar como bloque con una única votación con un nivel de incidencia mucho mayor.

En suma, cabe señalar que cada vez se vuelve más difícil lograr acuerdos y consensos en las instituciones de gobernanza económica debido a que potencias emergentes han comenzado a ocupar lugares relevantes en las mismas y propician posturas de naturaleza defensiva o revisionista.

Por otra parte, el poder blando que ostenta la UE es bastante elevado si se considera como una sola entidad. En caso contrario, tomando en consideración variables como la cooperación al desarrollo, la migración, la cultura, la ciencia, la tecnología, la información, los deportes y el turismo, países como EE.UU., Alemania, Reino Unido y China se encuentran primeros en la lista. China ha escalado posiciones en los últimos años debido al incremento de la cooperación sur-sur y a la potenciación de su imagen en el exterior a través de la cultura y el arte.

Si se lograra dar el salto cualitativo hacia la unión política consideraríamos a la UE como un único actor (país), por lo que sería actualmente el país con mayor presencia global llegando a acumular una cuota del 43,5 %. Como se observa en la figura 6, desde el año

FIGURA 6. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL IEPG (1990-2012)

Fuente: elaboración propia a partir del IEPG (2012).

2010 la UE estaría ocupando el primer lugar en presencia global debido a su desempeño económico en términos relativos y a la presencia blanda. Es claro que la presencia y el desempeño de algunos países como Alemania, Reino Unido y Francia determinan ese dinamismo a nivel internacional que viene ralentizado por la capacidad de compra extrarregional, por tanto, es el poder blando el que brinda la cuota más elevada para que esa presencia global se materialice.

CONSIDERACIONES FINALES

Es claro que Europa desempeña en el sistema internacional un papel crucial que viene sustentado por sus capacidades de participación material e intangible basadas particularmente en sus posibilidades económicas y de poder

blando, pero esta participación es de naturaleza estática, en lugar de adaptarse al dinamismo de la realidad internacional para responder de manera efectiva a las nuevas demandas y amenazas del nuevo contexto global. La UE debe superar la introspección que en estos últimos años ha causado la crisis financiera para que, una vez superadas internamente las disfuncionalidades económicas, pueda aprovechar a nivel internacional sus potencialidades como economía regional consolidada.

La incursión en la sociedad internacional de nuevas potencias emergentes, como China y Brasil, conduce a un cambio en la arquitectura de la gobernanza global y a la incorporación de valores estado-céntricos de naturaleza westfaliana que dificultan un multilateralismo eficaz y un gobierno de la globalización. Estas nuevas dinámicas deberían conllevar un cambio en la

percepción y perspectivas de la UE en torno a las relaciones y su papel como actor internacional. Los cambios geoeconómicos y geopolíticos en la gobernanza global dan una oportunidad para que la UE juegue su rol consolidado de potencia normativa brindando espacios para la creación de redes no solo interestatales sino sociales con miras a la construcción de un sistema internacional que hasta ahora ha mantenido su *status quo* basado en los valores del respeto por los derechos humanos, la libertad, la democracia y el mantenimiento de la paz, incorporando las nuevas lógicas de poder imperantes en este mundo en constante cambio.

De esta manera, a corto plazo la UE debe consolidar internamente su proyecto político, hacerlo más sólido y con un compromiso firme de los actores integrantes para compartir tanto los beneficios de este proyecto regional, como los costos que el mismo genere no solo a nivel económico sino también político. Resultado de la misma será una división del trabajo y una coordinación de intereses para construir lo que Barbé (2012, p. 101) señala como la consolidación de una *voz única en el exterior*.

Existe una gran confusión en torno a la definición de los intereses comunes que propician un déficit de actuación en el ámbito internacional. Temas como la relación con Rusia, EE.UU. o China plantean interrogantes y dificultan una acción conjunta que, al final de cuenta conduce a la acción unilateral de los Estados en el establecimiento de acuerdos bilaterales opacando la función aún en construcción del Servicio Europeo de Acción Exterior.

El éxito internacional de la UE ha sido causado por la atracción que su modelo supranacional ha tenido en el mundo. Por tanto,

mantener y fortalecer ese prestigio internacional es una de las tareas pendientes que tiene que realizar la UE para lograr la relevancia internacional, ya que no solo basta con ostentar capacidades materiales e intangibles, sino que es necesario lograr incidir en la construcción institucionalizada del nuevo sistema internacional basado en la legitimidad que brinda su actuación.

En definitiva, es necesario *re-europeizar Europa* dotándola de mayores mecanismos de coherencia, cohesión y cooperación política inclusiva e integral en busca del bien general a pesar de que se deriven costos por dicha integración que ciertamente serán menores respecto al beneficio futuro que podría resultar, tal como en su momento imaginaron los padres fundadores europeos. Tener siempre presente en este proceso de re-europeización que la moneda es solo un instrumento, mas no el fin en sí mismo, por lo que es indispensable no basar exclusivamente las relaciones en la monetización de la política.

REFERENCIAS

- Abellán L. y Pérez C. (2013). El populismo se consolida como refugio político de la crisis. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/12/actualidad/1381607684_144429.html
- Aldecoa, F. (2003). La gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el tratado constitucional. En *vii Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*. Área VII, Política Internacional Grupo de trabajo 29. Gobernanza global. Recuperado de <http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/>

- congreso_07/area06/GT29/ALDECOA-LUZARRAGA-Francisco(UCM).pdf
- Amsden, A. H. (2001). The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. New York: Oxford University Press. Recuperado de <http://www.elgermen.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/Amsden-The-Rise-of-the-rest.pdf>
- Arenal, C. (2001). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz*. Vitoria: Universidad del País Vasco - Servicio de Publicaciones.
- Barbé, E. (2012). La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio. *Revista cidb d'Afers Internacionals*, 100, 91-112.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Closa, C. (2011). La Unión Europea: un actor global en un mundo en cambio. En Mallo, T. y Sanahuja, J. (cords.). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Cox, R. W. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay on method. En Gill, S. (ed.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge Studies in International Relations*, 26. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Global Strategy (2013). *Towards a European global strategy securing European influence in a changing world*. European Global Strategy Project. Resumen ejecutivo. Real Instituto Elcano, Madrid. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8b9bce804fc8bac480bbcacbba746acc/EGS_ExSum.pdf?MOD=AJPERES
- Gonzales, F. et al. (2010). Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades *Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la ue en 2030*. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Reflection_es_web.pdf
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Martínez de Rituerto, R. (septiembre, 18, 2008). *Ideas para lograr "un auténtico actor global"*. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2012/09/18/actualidad/1347995012_341095.html
- Molina, I. y Olivé I. (2011). *iepg: un índice para medir la posición de los países en la globalización*. ARI 91/2011. Madrid: Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/indiceelcano-presenciaglobal/ari91-2011
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. En *German Institute of Global and Area Studies (giga) research programme: Dynamics of violence and security cooperation*. Working Paper, 30. Recuperado de www.giga-hamburg.de/workingpapers
- Nye, J. (2003). *La paradoja del poder americano*. Madrid: Taurus.
- O'Neill, J. (2001). Building Better Global Economic BRICS en *Global Economics Paper No: 66*. Goldman Sachs Global Economics. Recuperado de <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>
- Olivé, I. (julio 4, 2013). La des-occidentalización del mundo. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2013/07/03/opinion/1372864747_250084.html

- Reppert-Bismarck, J. (junio 28, 2008). Why Pigs Can't Fly. en *Newsweek Magazine*. Recuperado de <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2008/06/28/why-pigs-can-t-fly.html>
- Sanahuja, J. (2013). Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *Revista cidb d'Afers Internacionals*, 101, 27-54.
- Sanahuja, J. (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea. En Quel, L. *et al.* (coord.). *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria: Universidad del País Vasco - Servicio de Publicaciones.
- Steinberg, F. (2013). *Europa y la Globalización: de amenaza a oportunidad*. Documento de trabajo 7/2013. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria.
- Wilson, D., Trivedi, K., Carlson, S. y Ursúa, J. (2011). The BRICS 10 Years On: Halfway Through The Great Transformation. *Global Economics Paper*, 208. Goldman Sachs Global Economics. Recuperado de <http://blogs.univ-poitiers.fr/o-boubaolga/files/2012/11/Goldman-Sachs-Global-Economics-Paper-208.pdf>
- Wilson, D. y Purushothaman, R. (2003). Dreaming with BRICS: The Path to 2050. *Global Economics Paper*, 99. Recuperado de <http://www.goldman-sachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>

Recursos electrónicos

- Declaración de *Laeken* sobre el futuro de la Unión Europea de 2001. <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>
- Declaración de *Robert Schuman*, 9 de mayo de 1950. http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm
- Eurobarómetro. Base de datos. http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index.cfm?lang=en
- Índice Elcano de Presencia Global 2012. Base de datos. <http://www.iepg.es/bbdd/bbdd.php>